

Wahlrechtsstreit in der Schweiz: Parlament weist Bundesgericht in die Schränken

Andreas Glaser

2018-09-20T11:00:33

Der Nationalrat, die Große Kammer des Schweizer Parlaments, wird seit 1919 nach dem Verhältniswahlssystem gewählt. Die Wahl der 200 Parlamentsabgeordneten erfolgt jeweils isoliert in den 26 Kantonen. Maßgeblich für einen Sitzgewinn ist einzig das Wahlergebnis im jeweiligen Kanton. Nur in ganz wenigen bevölkerungsreichen Kantonen wie Zürich und Bern mit 35 beziehungsweise 24 Sitzen haben kleine Parteien überhaupt die Chance auf ein Mandat. In sechs Kantonen mit einem Sitz findet gar das Mehrheitswahlssystem Anwendung. In zahlreichen Kantonen mit zwei bis sechs Sitzen benötigt eine Partei Wähleranteile zwischen 14 und 33 Prozent der Stimmen, um einen Sitz zu erlangen. Dies begünstigt die grossen Parteien SVP, SP, FDP und CVP.

Nach dieser als „*Hagenbach Bischof*“ bezeichneten klassischen Form des Verhältniswahlsystems wählen auch 14 Kantone ihre Parlamente. Wahlkreise bilden dort Bezirke oder Gemeinden. Seit der Jahrtausendwende mussten indes aufgrund einer sich stetig verschärfenden Rechtsprechung des obersten Gerichts, des Bundesgerichts, mehrere Kantone das traditionelle Verhältniswahlssystem aufgeben. Das Bundesgericht berief sich auf den Grundsatz, dass die Wahlrechtsgleichheit einen gleichen Erfolgswert jeder Stimme verlange. Das natürliche Quorum zur Erlangung eines Parlamentsmandats dürfe daher die Schwelle von zehn Prozent nicht überschreiten. Wahlkreise mit weniger als neun Sitzen sind danach verboten. Insbesondere kleine Kantone mit einer verhältnismäßig großen Zahl an Wahlkreisen wie Uri, Schwyz, Nidwalden und Zug waren hiervon betroffen.

Das Bundesgericht machte den betroffenen Kantonen zugleich Vorgaben, wie sie ein verfassungskonformes Wahlrecht zu erlassen haben. Wenn sie Wahlkreise innerhalb des Wahlgebiets vorsehen wollen, müssen sie für die Sitzverteilung im Kantonsparlament zwingend auf das Wahlergebnis im gesamten Kanton abstellen (Oberzuteilung). Bei Sitzzahlen zwischen 60 und 140 erhöht dies die Chance kleiner Parteien auf einen Sitzgewinn bedeutend, selbst wenn zugleich Sperrklauseln eingeführt werden. Erst auf dieser Grundlage erfolgt die Sitzzuteilung innerhalb der jeweiligen Wahlkreise (Unterzuteilung). Dieses System wird Bezug nehmend auf seinen Erfinder, einen deutschen Mathematiker, als „*Doppelter Pukelsheim*“ bezeichnet.

Der Vorzug des „*Doppelten Pukelsheim*“ liegt in der exakten Abbildung der politischen Präferenzen der Wählerinnen und Wähler im Parlament. Berechnungen haben ergeben, dass infolge des „*Doppelten Pukelsheim*“ jeder zehnte Parlamentssitz in den Kantonen an eine andere Partei geht, als dies beim alten System der Fall wäre. Der Nachteil des neuen Systems besteht indes darin, dass die Sitzverteilung in den einzelnen Wahlkreisen in aller Regel nicht dem Wahlergebnis im jeweiligen Wahlkreis entspricht. Das gesamtantonale Ergebnis lässt sich nur näherungsweise auf die Wahlkreise herunterbrechen, nicht selten kommt es zu gegenläufigen Sitzverteilungen. Eine Partei mit weniger Stimmenanteil im Wahlkreis erhält mitunter mehr Sitze als eine Partei mit höherem Stimmenanteil. Der Zufall bestimmt letztlich, in welchen Wahlkreisen Kompensationen zur Sicherstellung der exakten Abbildung des gesamtkantonalen Wahlergebnisses stattfinden. Für die Wähler ist dies jedenfalls vor der Wahlentscheidung nicht vorhersehbar und die Unterverteilung ist auch nur mithilfe mathematischer Kenntnisse nachvollziehbar. Bei den Kandidierenden kann dies eine gewisse Frustration auslösen.

Politisch motivierte Urteile?

Dem Bundesgericht wurde in der Rechtswissenschaft vorgeworfen, mit politisch motivierten Urteilen die Souveränität der Kantone beschnitten zu haben. Als prominenter Kritiker im Schrifttum wirkte der renommierte Staatsrechtler Giovanni Biaggini, Autor eines der maßgeblichen Kommentare zur Bundesverfassung. Auch in der Politik regte sich zunehmend Widerstand gegen die als Anmaßung empfundene Rechtsprechung. Die Kantone Uri und Zug verlangten mithilfe des verfassungsrechtlich vorgesehenen Instruments der Standesinitiative eine Änderung der Bundesverfassung. Auf diese Weise möchten sie die Rechtsprechung des Bundesgerichts korrigieren. Die Souveränität der Kantone in Wahlfragen sei wieder herzustellen.

Der zunächst wenig Erfolg versprechende Vorstoß erwies sich wohl nur deshalb als politisch aussichtsreich, weil das Bundesgericht im Jahr 2014 seine Rechtsprechung zur Erfolgswertgleichheit in einem stark kritisierten Urteil betreffend den Kanton Appenzell Außerrhoden auf das in vier Kantonen zumindest teilweise praktizierte Mehrheitswahlsystem ausdehnte. Zwar billigte es dessen Ausgestaltung im konkreten Fall wie auch in einem späteren Fall betreffend den Kanton Uri, übertrug aber die Anforderungen an die Verhältniswahl auf die Mehrheitswahl, was viele als systemfremd empfanden. Es sei dem Mehrheitswahlverfahren immanent, dass viele Stimmen verloren gingen. Überdies werde dies in zahlreichen europäischen Staaten, unter anderem in Großbritannien und Frankreich, als verfassungskonform angesehen.

Die vorberatende Kommission des Ständerates – der Zweiten Kammer des Schweizer Parlaments, bestehend aus 46 Abgeordneten der Kantone – erarbeitete daraufhin einen Entwurf zur Änderung der Bundesverfassung. Danach wären die

Kantone inskünftig „frei in der Ausgestaltung der Verfahren zur Wahl ihrer Behörden und ihrer Vertreterinnen und Vertreter im Ständerat nach dem Grundsatz des Majorzes, des Proporz oder einer Mischform“. Ebenfalls frei wären sie „bei der Festlegung ihrer Wahlkreise und spezieller Wahlrechtsregelungen“. Im Frühjahr dieses Jahres stimmte der Ständerat der Verfassungsänderung mit 26 zu 15 Stimmen zu.

Die Änderung hätte zum einen zur Folge, dass das Bundesgericht das Mehrheitswahlverfahren nicht mehr an den Anforderungen der Erfolgswertgleichheit messen dürfte. Dies würde ein hängiges Verfahren gegen das Mehrheitswahlrecht im Kanton Graubünden wohl weitgehend obsolet machen. Zum anderen würde der zweite Satz der vorgeschlagenen Änderung die Vorgabe des Bundesgerichts für das Verhältniswahlverfahren korrigieren, wonach natürliche Quoren von mehr als zehn Prozent verboten sind. Die praktischen Auswirkungen dieser Änderung wären zunächst gering. Einzig der Kanton Obwalden verfügt derzeit über ein gemessen an der Rechtsprechung des Bundesgerichts verfassungswidriges Verhältniswahlrecht. Das Bundesgericht wurde hiermit bislang nicht befasst, da sich nie ein Beschwerdeführer fand. Es wäre allerdings vorstellbar, dass verschiedene Kantone wie Uri, Schwyz und Zug wieder vom „*Doppelten Pukelsheim*“ Abstand nähmen und zum System „*Hagenbach Bischof*“ zurückkehrten. Zwingend wäre dies aber keinesfalls, es würden sich lediglich die rechtspolitischen Optionen für die Kantone erweitern. Die bevölkerungsstarken Kantone Zürich und Aargau würden den „*Doppelten Pukelsheim*“ wohl in jedem Fall beibehalten.

Der Nationalrat hat heute nach einer heftigen Debatte sehr knapp mit 93 zu 90 Stimmen bei 2 Enthaltungen im Einklang mit dem Ständerat grundsätzlich beschlossen, das Bundesgericht zurückzubinden. Dabei hatte die vorberatende Kommission des Nationalrates das Vorhaben schon zwei Mal stoppen wollen, wurde aber vom Plenum jeweils überstimmt. Nun muss sich die eigentlich unwillige Kommission mit dem Vorschlag des Ständerates zur Verfassungsrevision befassen und kann allenfalls Änderungen vorschlagen. Das Plenum des Nationalrats wird sich dann in der Sache mit den Vorschlägen auseinandersetzen. Angesichts der knappen Mehrheitsverhältnisse könnte die Vorlage im Ratsplenum durchaus noch abgelehnt werden. Etwas wahrscheinlicher dürfte jedoch sein, dass sich der Nationalrat dem Ständerat anschließt und der Konflikt in der letzten Runde durch das Volk entschieden wird. Damit die Verfassungsänderung wirksam wird, müssten ihr sowohl die Mehrheit der Stimmberechtigten als auch die Mehrheit der Stimmberechtigten in der Mehrheit der Kantone („Ständemehr“) zustimmen. Bis zu einem endgültigen Entscheid wird das Bundesgericht wohl Beschwerden gegen die kantonalen Wahlsysteme zurückstellen.

Der Entscheid des Nationalrats ist insoweit konsequent, als er den Kantonen keine rechtlichen Anforderungen aufbürden will, denen auch die Wahl zum Nationalrat nicht unterliegt. Die rechtlichen Anforderungen zwischen Bund und kantonaler Ebene bei der Ausübung demokratischer Rechte fallen immer weiter auseinander,

und dem würde der Nationalrat entgegenwirken. Letztlich dürften hinter der Entscheidung des Nationalrates aber vor allem machtpolitische Erwägungen stehen, dürfen sich doch vor allem SVP und CVP, die im Ratsplenum mit großer Mehrheit für die Verfassungsänderung gestimmt haben, aufs Ganze gesehen die größten Hoffnungen auf Sitzgewinne in den Kantonen machen, wenn diese zum alten System zurückkehren.

Ein willkommener Nebeneffekt dürfte es sein, das auf demokratiepolitisch umstrittene Fragen zunehmend selbstbewusster ausgreifende Bundesgericht für einmal in die Schranken zu weisen. Auch unter der neuen Rechtslage würde das Bundesgericht indes darüber zu wachen haben, ob die Kantone die Wahlrechtsgleichheit einhalten, wenn auch nicht mehr anhand derart detaillierter und einschneidender Kriterien wie dies in jüngerer Zeit der Fall war.

